



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Stosowanie prawa administracyjnego przez sąd administracyjny

Author: Dawid Gregorczyk

Citation style: Gregorczyk Dawid. (2014). Stosowanie prawa administracyjnego przez sąd administracyjny. W: B. Dolnicki (red.), "Sądowe stosowanie prawa" (S. 47-58). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Dawid Gregorczyk

Stosowanie prawa administracyjnego przez sąd administracyjny

I. Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy sądy administracyjne stosują prawo administracyjne, a jeśli tak, to w jaki sposób. Analizując działalność sądów administracyjnych, ograniczam się wyłącznie do kontroli decyzji administracyjnych. Ta podstawowa funkcja sądownictwa administracyjnego jest, moim zdaniem, wystarczająca do prowadzenia rozważań i wyciągnięcia ogólniejszych wniosków.

II. W piśmiennictwie przyjmuje się za Jerzym Wróblewskim¹, że przez akt stosowania prawa rozumie się proces zmierzający do wydania decyzji finalnej, składający się z sześciu etapów². Stosowanie prawa w zaprezentowanym ujęciu polega na ustaleniu w sposób wiążący konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione. O ile akt stanowienia prawa polega na tworzeniu generalnych i abstrakcyjnych norm, o tyle akt stosowania prawa to proces konkretyzacji tych norm w indywidualnej i konkretnej sprawie. Zatem konkretyzacja norm materialnego prawa administracyjnego polega na rozstrzygnięciu indywidualnych spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnych. Decyzje zaś co do zasady wydają organy administracji, czyli podmioty usytuowane w ramach władzy wykonawczej, a nie sądowniczej. Wobec tego wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje właściwe podmiotom władzy wykonawczej mogłoby istotnie zachwiać polskim modelem trójpodziału władzy. Jak bowiem podniesiono w piśmiennictwie, prowadziłyby to wprost do

¹ Zob. J. WRÓBLEWSKI: *Sądowe stosowanie prawa*. Warszawa 1988, s. 43.

² Etapy: 1. ustalenie obowiązkiwania i stosowności określonego przepisu prawa materialnego; 2. ustalenie znaczenia tego przepisu w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 3. uznanie za udowodnione faktów sprawy i ujęcie ich w języku stosowanego przepisu prawa materialnego; 4. subsumpcja faktów sprawy „pod” stosowany przepis prawa materialnego; 5. ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów sprawy na podstawie stosowanego przepisu prawa materialnego; 6. wydanie finalnej decyzji stosowania prawa.

zmiany funkcji sądu, który stawałby się administratorem³. Czy można wobec tego stwierdzić, że sąd administracyjny nie stosuje prawa administracyjnego?

Odpowiedź na powyższe pytanie wymaga uwzględnienia specyficznej pozycji ustrojowej sądów administracyjnych. Zgodnie z Konstytucją RP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie⁴. Ustawa z kolei precyzuje, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega m.in. na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem⁵. Kontrola ta na podstawie Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ obejmuje głównie orzekanie w sprawach skarg na określone akty organów administracji. W ten sposób rozumiana jest sprawa sądowoadministracyjna. Rozpoznając skargę, sąd pierwszej instancji może m.in. uwzględnić ją oraz uchylić zaskarżony akt (ewentualnie stwierdzić jego nieważność bądź wydanie z naruszeniem prawa) albo — w razie nieuwzględnienia skargi — może ją oddalić. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, to znaczy nie wydają orzeczeń co do istoty sprawy administracyjnej, lecz oceniają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego ze stosowną podstawą prawną. W piśmiennictwie podkreślono, że owa ocena dokonuje się na trzech płaszczyznach: zgodności działania z prawem materialnym, dochowania wymaganej prawem procedury oraz respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych⁷.

Zatem w odróżnieniu od sprawy administracyjnej sprawa sądowoadministracyjna nie polega na dokonaniu aktu stosowania materialnego prawa administracyjnego, lecz wyłącznie na kontroli takiego aktu, dokonanego uprzednio przez organy administracji. Wynik tej kontroli stanowi zwrot stosunkowy⁸ o legalności zaskarżonego aktu. Przybiera on postać jednego z wyżej opisanych rozstrzygnięć o zasadniczo kasacyjnym charakterze, decydujących wprost o pozostawieniu w obrocie prawnym zaskarżonego aktu, a nie związanej z nim sytuacji administracyjnoprawnej strony. Sądowy akt stosowania prawa realizuje więc bezpośrednio przepisy postępowania sądowoadministracyjnego stanowią-

³ Zob. R. HAUSER: *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 22–24.

⁴ Art. 184 zd. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁵ Art. 1 §1 i §2 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1269, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; zwana dalej „P.p.s.a.”).

⁷ Por. A. KABAT: *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*. W: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*. Red. L. WIŚNIEWSKI. Warszawa 1997, s. 231.

⁸ Na temat zwrotów stosunkowych zob. J. WRÓBLEWSKI: *Zwroty stosunkowe — wypowiedzi o zgodności z normą*. W: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969/62, s. 3.

cego podstawę działań i rozstrzygnięć sądu, a nie przepisy prawa i postępowania administracyjnego, stanowiące podstawę działania organu administracji. Mając na uwadze powyższe, w piśmiennictwie wyrażono następujący pogląd: podejmowane przez sąd pierwszej instancji czynności wykraczają poza stosowanie prawa materialnego i łączą się jedynie z oceną jego zastosowania przez organy administracji publicznej⁹. W myśl tej tezy sądy nie dokonywałyby więc aktu stosowania prawa administracyjnego.

III. Rozważania na temat typu prawa stosowanego przez sąd administracyjny, nie mają wyłącznie charakteru teoretycznoprawnego. Istnieje pewna doniosła instytucja prawna, która wprost odnosi się do prawa stosowanego przez sąd administracyjny. Chodzi o wyrażone w art. 174 P.p.s.a. podstawy skargi kasacyjnej, a w szczególności o zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie. Doniosłość tej instytucji polega na tym, że od przyjęcia danej koncepcji sądowego stosowania prawa administracyjnego zależeć będzie, czy możemy zarzucić sądowi jego niewłaściwe zastosowanie. Podobnie wygląda problem naruszenia przepisów postępowania — czy można sądowi zarzucić naruszenie przepisów postępowania administracyjnego czy tylko sądowoadministracyjnego. W istocie przesądzamy więc o rzeczywistym kształcie konstytucyjnego prawa zaskarżalności orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz o samym modelu dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, a także o jego zgodności z konstytucyjnymi zasadami prawa do sądu i sprawiedliwej procedury sądowej w sądowoadministracyjnym postępowaniu odwoławczym¹⁰.

Pierwszą podstawą skargi kasacyjnej jest naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Wątpliwości dotyczą rozumienia „niewłaściwego zastosowania” przepisów. Skoro co do zasady sąd administracyjny nie stosuje prawa materialnego, to jak może go zastosować „niewłaściwie”? Dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie sformułowanie podstawy skargi kasacyjnej? Nietrudno dostrzec, że art. 174 P.p.s.a. jest wzorowany na modelu kasacyjnym przyjętym w postępowaniu cywilnym, a proste przeniesienie na grunt postępowania sądowoadministracyjnego unormowań k.p.c. nie jest rozwiązaniem, które można uznać za doskonałe. Jednakże, przyjmując paradygmat racjonalnego ustawodawcy, należy stwierdzić, że skoro ustawa przewiduje możliwość zarzucenia sądowi pierwszej instancji naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, to nie można twierdzić, że sąd tego prawa w żaden sposób nie stosuje¹¹. Podnoszone w doktrynie

⁹ Zob. Z. Kmieciak: *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2005, nr 1, s. 19.

¹⁰ Zob. Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108.

¹¹ Por. uzasadnienie uchwały NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1, Lex nr 524941.

zarzuty błędnej redakcji przywołanego przepisu¹², choć nie są bezpodstawne, to zdają się mijać z intencją ustawodawcy, który, dokonując 26 nowelizacji ustawy, pozostawił art. 174 w pierwotnej wersji.

Wątpliwości pojawiają się także przy rozumieniu drugiej podstawy skargi kasacyjnej, to jest naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W judykaturze prezentowana jest bowiem teza, iż naruszenie przepisów postępowania jako podstawa skargi kasacyjnej odnosi się wyłącznie do naruszenia przepisów postępowania sądowego, a nie administracyjnego¹³. W akceptujących powyższą tezę wyrokach podkreślano, że przedmiotem skargi kasacyjnej jest orzeczenie sądowe i postępowanie poprzedzające jego wydanie, a nie stosowanie przepisów postępowania przez organ administracji publicznej. W konsekwencji podstawa kasacyjna powinna wskazywać naruszenie przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, a nie tylko przepisów procedury administracyjnej, których wojewódzki sąd administracyjny nie stosuje, a jedynie ocenia prawidłowość ich stosowania przez organy administracji¹⁴. Stąd powołanie się wyłącznie na naruszanie przepisów postępowania administracyjnego stanowi istotną wadę skargi kasacyjnej, która nie może być usunięta przez NSA ze względu na jego związanie granicami skargi kasacyjnej oraz ograniczenie jego działania z urzędu tylko do przypadków wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. Podkreślano również, że nie jest dopuszczalne dokonywanie przez NSA wykładni zakresu i kierunków zaskarżenia, gdyż skarga kasacyjna winna być tak zredagowana, aby nie stwarzała wątpliwości interpretacyjnych¹⁵.

Powyższe restrykcyjne stanowisko NSA dwukrotnie sprowokowało wniesienie skargi konstytucyjnej. W wyroku z dnia 20 września 2006 r.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność art. 174 P.p.s.a., nie ograniczył się wyłącznie do treści przepisu, lecz wziął pod uwagę również sposób jego pojmowania w procesie stosowania prawa, czyli sens, jaki postanowieniom art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. nadaje NSA w swoim orzecznictwie. Z tego powodu uwzględniono stanowisko liberalne, przeciwne zaprezentowanemu wyżej, a będące w opinii Trybunału wyrazem ewolucyjnej wykładni NSA. W konse-

¹² Zob. Z. Kmieciak: *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 21.

¹³ Zob. wyroki NSA: z dnia 25 maja 2005 r., OSK 1659/04, Lex nr 819245; z dnia 11 stycznia 2006 r., II FSK 104/05, OSP z I, poz. 7 z 2007 z aprobowaną glosą A. Kubiak-Kozłowskiej; z dnia 16 stycznia 2007 r., II GSK 257/06; z dnia 8 kwietnia 2010 r., II FSK 1985/08; z dnia 31 marca 2009 r., II GSK 1001/08; z dnia 26 stycznia 2009 r., I OSK 174/08.

¹⁴ Zob. wyroki NSA z dnia 30 listopada 2006 r., I OSK 650/06 i I OSK 651/06.

¹⁵ Zob. przywołane w uzasadnieniu uchwały NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1, Lex nr 524941 wyroki NSA: z dnia 25 maja 2004 r., FSK 155/04, Lex nr 129843; z dnia 26 października 2004 r., OSK 773/04, Lex nr 164460; z dnia 22 listopada 2004 r., 884/04, Lex nr 286859; z dnia 30 listopada 2004 r., FSK 1289/04, Lex nr 147753; z dnia 26 kwietnia 2005 r., OSK 1436/04, Lex nr 236857; z dnia 14 grudnia 2005 r., FSK 383/05, Lex nr 187517.

¹⁶ Sygn. akt SK 63/0.

kwencji Trybunał uznał, że weryfikowany przepis jest zgodny z Konstytucją RP. Drugą skargę wniesiono do Trybunału rok po wyżej wymienionym wyroku, wskazując, iż podstawą wcześniejszego wyroku Trybunału było przekonanie o ugruntowanej liberalnej wykładni art. 174 P.p.s.a., podczas gdy przywołane stanowisko NSA było tylko pojedynczym przypadkiem, a nie przejawem ewolucji orzecznictwa NSA¹⁷.

Zaistniały stan rzeczy został dostrzeżony przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wniósł o podjęcie przez NSA uchwały wyjaśniającej. Uchwałą pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r.¹⁸ – będąca pierwszym orzeczeniem w historii polskiego sądownictwa administracyjnego podjętym w tak dużej obsadzie sędziowskiej¹⁹ – ugruntowała liberalną wykładnię wymogów skargi kasacyjnej. W następstwie uchwały Rzecznik Praw Obywatelskich cofnął przystąpienie do skargi konstytucyjnej, a Marszałek Sejmu – działający w imieniu tej izby parlamentarnej zmodyfikował wcześniejsze stanowisko i wniósł stwierdzenie zgodności art. 174 z Konstytucją RP. Postanowieniem z dnia 19 października 2010 r.²⁰ Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Choć okoliczności podjęcia opisanej uchwały NSA są szczególne, a sentencja uchwały wydaje się nieadekwatna do jej uzasadnienia²¹, to zaprezentowane rozważania stanowią cenny materiał, który doskonale nadaje się do analizy tytułowego problemu: stosowania prawa administracyjnego przez sąd administracyjny. W uzasadnieniu uchwały NSA trafnie zauważono, że rozstrzygnięcie rozważanego problemu nie może się obyć bez uwzględnienia istoty kontroli działań administracji publicznej wykonywanej przez sądy administracyjne. Dokonując kontroli zaskarżonego aktu, wojewódzki sąd administracyjny stosuje bowiem dwa rodzaje norm: odniesienia i dopełnienia, wyróżnione według koncepcji Jerzego Wróblewskiego²². W stosunku do działalności sądów administracyjnych normy odniesienia stanowią przepisy regulujące działalność samych sądów, natomiast normy dopełnienia tworzą przepisy stosowane przez sam organ administracji.

Rozważania na temat skutku wskazania w skardze kasacyjnej wyłącznie naruszenia przepisów postępowania administracyjnego NSA uprzedził konstytucyjną analizą ustrojowej pozycji sądów administracyjnych, zasady prawa do

¹⁷ Zob. uzasadnienie postanowienia TK z dnia 19 października 2010 r., SK 8/09.

¹⁸ Sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1, Lex nr 524941.

¹⁹ Zob. W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS: *Glosa do postanowienia TK z dnia 19 października 2010 r., SK 8/09*. „Państwo i Prawo” 2011, nr 5, s. 119–124.

²⁰ Sygn. akt SK 8/09.

²¹ Na co zwrócono uwagę w zdaniach odrębnych sędziów NSA: Juliusza Antosika, Grzegorza Borkowskiego, Bogusława Gruszczyńskiego, Joanny Runge-Lissowskiej.

²² J. WRÓBLEWSKI: *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*. W: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne”..., s. 3 i n.

sądu oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego. Wskazano, że weryfikując kontrolę administracji, dokonaną przez wojewódzki sąd administracyjny²³, NSA musi sam stworzyć wzorzec legalnego działania organu, by porównać go do tego stworzonego przez WSA i wyciągnąć stosowne wnioski. Zatem kontrola orzeczeń WSA jest: „Pewnym wariantem kontroli działalności administracji publicznej, aczkolwiek dokonywanej w sposób «pośredni», a nie «bezpośredni», tak jak to czyni WSA; [...] jedynie skutek tej kontroli będzie, formalnie rzecz ujmując, skierowany bezpośrednio wobec orzeczenia pierwszoinstancyjnego”²⁴. Wychodząc z tego założenia, NSA uznał, że podstawa kasacji, zawarta w art. 174 pkt 2 P.p.s.a, może dotyczyć zarówno postępowania sądowoadministracyjnego (normy odniesienia), jak i postępowania administracyjnego (normy dopełnienia). W kwestii pojęcia „stosowanie prawa”, NSA stwierdził: „Trzeba więc przyjąć, stosując wykładnię funkcjonalną, że stosowanie przepisu prawa przez sąd administracyjny polega również na uczynieniu takiego przepisu wzorcem kontroli legalności decyzji administracyjnej (innego działania administracji). Tego typu «weryfikacyjne» stosowanie normy prawnej, polegające na wykorzystaniu jej jako wzorca oceny legalności, wcale nie musi być traktowane jako czynność inna niż stosowanie prawa. [...] Nie musi więc być tak, że przez pojęcie «stosowania prawa» trzeba rozumieć wyłącznie działalność polegającą na bezpośrednim ustalaniu uprawnień i powinności adresatów norm”²⁵.

W istocie więc uchwała NSA postuluje, by rozbieżność między koncepcją aktu stosowania prawa a ustawowymi podstawami skargi kasacyjnej rozwiązać przez rozciągnięcie pojęcia „stosowanie prawa” na tzw. „weryfikacyjne stosowanie prawa”. W konsekwencji sąd administracyjny będzie stosował również prawo administracyjne.

IV. Powyższe stwierdzenie nie wyczerpuje jednak wątpliwości dotyczących tytułowego problemu. Należy bowiem postawić kolejne pytanie: czy sądowe stosowanie prawa będzie identyczne z tym dokonany przez organ administracji?

W świetle dotychczasowych rozważań nie można, moim zdaniem, przyjąć, że sąd administracyjny stosuje prawo tak jak organ administracji. W jednym przypadku chodzi bowiem o klasyczne stosowanie prawa, a w drugim o stosowanie weryfikacyjne. Różnice między nimi mogą koncentrować się na samym podmiocie stosującym prawo, uwypuklając różnice ustrojowe dzielące sąd i organ administracji, bądź na samym sposobie, w jaki prawo jest stosowane. Zasadniczo różnicę między stosowaniem prawa przez organ administracji

²³ Zwany dalej: „WSA”.

²⁴ Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1, Lex nr 524941.

²⁵ Ibidem.

i sąd administracyjny można sprowadzić do różnych funkcji tych podmiotów — wynika ona z ich pozycji ustrojowej i oddziałuje w pewien sposób na model stosowania prawa.

Sąd jest niezależnym i niezawisłym podmiotem rozstrzygającym spory o legalność między skarżącym a organem, którego zarzut dotyczy. Z żadną z równorzędnych stron sporu sąd nie jest związany. Natomiast organ administracji nie rozstrzyga sporu, w szczególności sporu ze swoim udziałem. Organ administracji nie posiada bowiem interesu prawnego w rozstrzyganej przez siebie sprawie administracyjnej. Konkretyzując przepisy prawa powszechnie obowiązującego, organy nie realizują swoich interesów, lecz porządek prawny postulowany przez szeroko rozumianego prawodawcę. Na ów porządek składają się przepisy o różnej randze: Konstytucji RP, ustaw, rozporządzeń, prawa miejscowego, a w pewnych przypadkach także prawa wewnętrznego. W ten sposób orzecznictwo administracyjne realizuje porządek prawny współtworzony przez podmioty władzy wykonawczej i ustawodawczej, uprawnione do stanowienia prawa. Należy także zauważyć, że wśród nich znajdują się podmioty administracji publicznej. Ponadto organy administracji działają nie tylko zgodnie z prawem, ale także celowo, ponieważ realizują określony interes publiczny (społeczny) — ogólnopaństwowy bądź danej wspólnoty samorządowej. Z tą funkcją administracji koresponduje ustrojowe zorganizowanie podmiotów administracji, które co do zasady wyodrębnione zostały w strukturze scentralizowanej administracji rządowej lub zdecentralizowanej administracji samorządowej. Administracyjne stosowanie prawa nie jest więc mechaniczną czynnością konkretyzacji norm ogólnych na jednostkowe, ale jest też sposobem realizowania pewnych celów publicznych. Sąd, kontrolując zgodność z prawem danego aktu, dokonuje również kontroli sposobu, w jaki administracja ten cel realizuje²⁶. Co więcej, specyfika sądowego „weryfikacyjnego” stosowania prawa dopuszcza sytuację, w której sąd będzie stosował inne prawo niż administracja. Tę różnicę chciałbym uwypuklić.

V. Rozbieżność dotyczy pierwszego etapu stosowania prawa: ustalenia obowiązku i stosowności określonego przepisu prawa materialnego. Administracyjny akt stosowania prawa będzie obejmował wszystkie przepisy prawa powszechnie obowiązującego składające się na daną normę prawną. Stanowi to konieczny warunek zasady legalności wyrażonej w Konstytucji RP oraz k.p.a.²⁷. Organ administracji jest więc zobowiązany do uwzględnienia przepisów za-

²⁶ Z drugiej strony — można by zarzucić, że przecież kontrola administracji dokonywana jest wyłącznie w zakresie zgodności z prawem, a nie celowości. Moim zdaniem to tylko pozorna sprzeczność. Istota bowiem tkwi w tym, jak rozumiemy prawo oraz w jaki sposób rozróżnimy legalność i celowość.

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013, poz. 267).

wartych w powszechnie obowiązujących aktach podstawowych — rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego.

Natomiast sąd administracyjny czuje się związany wyłącznie Konstytucją RP i ustawami, a więc może nie uwzględnić przepisów niższej rangi podczas weryfikacyjnego stosowania prawa. Stanowisko to jest dominujące w judykaturze, co wyraźnie potwierdza następująca teza: „Przyjmuje się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że sąd może w toku rozpoznawania sprawy ocenić, czy przepisy rozporządzenia są zgodne z przepisami ustawy. W relacji zatem do aktów stanowionych przez władzę wykonawczą związanie sądów tymi aktami nie istnieje. Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą, było i jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego”²⁸. Cytowaną tezę opiera się na art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Podkreśla się, że skoro sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom, to nie podlegają innym aktom prawnym, wydawanym przez organy administracji, nawet jeśli mają one charakter aktów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi ona najwyższe prawo, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Stąd wywodzi się uprawnienie sądu do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia uznanego za niezgodny z konstytucją lub ustawą. Sądy administracyjne sprawują bowiem na gruncie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji²⁹.

Warto zauważyć, że zasada podległości sądów wyłącznie ustawom i Konstytucji RP została *de facto* przez same sądy odniesiona nie tylko do norm kompetencyjnych stosowanych bezpośrednio przez sądy, ale także do norm dopełnienia, czyli przepisów prawa administracyjnego. Prawo to z kolei nie jest wprost stosowane przez sądy, a więc nie może także ich wprost wiązać. W tym sensie nie powinna zaistnieć obawa związania sądu aktem organów władzy wykonawczej.

VI. Powyższe rozważania wskazują na istotną cechę specyfiki sądowego stosowania prawa. Jeżeli sądy administracyjne wyłącznie kontrolowałyby administracyjne stosowanie prawa, to konsekwentnie wzorem kontroli mogłoby być

²⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2010 r., II SA/Gl 462/10, Lex nr 752822 i przywołane tam orzecznictwo.

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., I OSK 2102/10; Lex nr 1082693 oraz wyroki NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., I OSK 85/11; z dnia 10 sierpnia 2011 r., I OSK 174/11; z dnia 19 grudnia 2012 r., I OSK 1997/11; z dnia 25 sierpnia 2011 r., I OSK 522/11; z dnia 25 sierpnia 2011 r., I OSK 227/11; z dnia 19 grudnia 2012 r., I OSK 137/12.

wyłącznie prawo stosowane przez administrację. Praktyka orzecznicza natomiast wyraźnie zmierza w innym kierunku. Sądowe stosowanie prawa dopuszcza bowiem możliwość odmowy zastosowania przepisu, którym organ był związany.

Nie dokonując oceny ugruntowanego stanowiska judykatury, trzeba jednak wskazać pewne jego konsekwencje. Sąd może uchylić zaskarżony akt administracyjny, w którym zastosowano przepis uznany przez ten sąd za niekonstytucyjny. Natomiast organ, który wydał ten akt, nie ma uprawnienia do dokonania takiej weryfikacji ani do przedstawienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Organ administracji nie ma bowiem innego wyjścia niż zastosowanie powszechnie obowiązującego przepisu prawa, co wyraźnie podkreśla orzecznictwo³⁰. Od tej zasady istnieje wyjątek. Sąd administracyjny może zbindzić organ administracji swoim stanowiskiem na podstawie art. 153 P.p.s.a., zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu bindzą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia. Niemniej jednak bindzanie organu dotyczy wyłącznie konkretnej sprawy administracyjnej, toteż w analogicznych sprawach organ nadal zobowiązany jest uwzględniać powszechnie obowiązujący stan prawny. Sytuacja jest więc patowa i, niestety, nie należy do rzadkości, zwłaszcza w bardziej podatnych na wykładnię prokonstytucyjną dziedzinach administracji, jak np. w pomocy społecznej. W piśmiennictwie wyrażono wręcz pogląd, że nie można w praworządnym państwie kontrolować działań administracji przez pryzmat prawa, którego nie mogła ona zastosować, ani też ustalać wzorca kontroli według innych reguł niż te, które obowiązują administrację³¹.

Odmowa zastosowania przepisu prawa odnoszona jest wyłącznie do aktów o randze podstawowej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego³² i Sądu Najwyższego³³ nie budzi wątpliwości, że sąd nie może odmówić zastosowania obowiązującego przepisu ustawy, uznając go za niezgodny z konstytucją. Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być bowiem obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a bindzanie sędziego

³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2004 r., FSK 383/04: „Organ podatkowy nie może odmówić zastosowania przepisu stanowiącego w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa, a takimi aktami są m.in. rozporządzenia wydawane przez organy centralne (wskazane w Konstytucji) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (por. art. 92 Konstytucji)”.

³¹ Zob. W. JAKIMOWICZ: *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez sądy administracyjne w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne, cz. I. Stosowanie prawa przez sądy administracyjne*. „CASUS” 2008, nr 1, s. 7–13.

³² Zob. wyrok NSA z 28 września 2004 r., GSK 746/04, Lex nr 162438; wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98, wyrok NSA z dnia 12 lipca 2006 r., II OSK 548/06, wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., FSK 345/04.

³³ Zob. wyrok SN z 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, Lex nr 172784.

ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Natomiast jeżeli sąd ma przekonanie co do niezgodności przepisu ustawy z konstytucją lub ma wątpliwości w tym względzie, to ma obowiązek zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym³⁴. Jednakże praktyka orzecznicza nie zawsze zmierza w tym kierunku, bowiem sądy często pomijają wyżej wymienioną drogę i stosują przepis interpretowany prokonstytucyjnie. Odrębną kwestią, pozostającą poza zakresem tego artykułu, jest to, czy istnieje i gdzie leży granica wykładni prokonstytucyjnej, gdyż w pewnych sprawach rozumienie prokonstytucyjne polega na tym, że się danego przepisu nie stosuje.

VI. Podsumowując dotychczasowe rozważania, uważam, że sąd administracyjny stosuje dwa rodzaje przepisów. W klasycznym ujęciu chodzi o przepisy tworzące normę odniesienia. Natomiast przepisy prawa administracyjnego (normy dopełnienia) stosowane są przez sąd administracyjny w sposób „weryfikacyjny”, który „nie musi być traktowany jako czynność inna niż stosowanie prawa”³⁵. Ponadto sąd administracyjny nie stosuje prawa w taki sam sposób jak organ administracyjny. Sądowe stosowanie prawa wykracza bowiem poza ramy kontroli administracyjnego stosowania prawa, skoro sąd może odmówić zastosowania przepisu powszechnie obowiązującego, którym organ był związany.

Poza tym fakt, iż odmowa zastosowania przepisu występuje relatywnie rzadko, nie oznacza wcale, że sama kontrola jest rzadko przeprowadzana. Mechanizm weryfikacji prawa powinien być uruchamiany w każdym przypadku, gdy sąd poweźmie wątpliwości co do konstytucyjności i zgodności z ustawami stosowanych przepisów niższej rangi. Rozstrzygnięcie wątpliwości w tym zakresie jest, moim zdaniem, obowiązkiem sądu. Inną kwestią pozostaje to, czy sąd samodzielnie oceni konstytucyjność przepisu, czy skorzysta z drogi przewidzianej w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym³⁶.

Powyższe rozważania skłaniają do refleksji, że funkcja sądownictwa administracyjnego zbliża się do funkcji sądownictwa konstytucyjnego. Sąd administracyjny staje się sądem nie tylko nad administracją, ale i nad prawem administracyjnym. Ta funkcja sądu rzutuje z kolei na model stosowania przez sąd prawa administracyjnego. O ile bowiem, stosując prawo, organy administracji realizują porządek prawny przewidziany przez prawodawcę, o tyle sądy administracyjne ingerują w ten porządek, podejmując się zadania zapewnienia jego wewnętrznej spójności.

³⁴ Zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK Zb. Urz. 2001, nr 1, poz. 5.

³⁵ Zob. uchwała NSA z dnia z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1, Lex nr 524941.

³⁶ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., nr 102, poz. 643, ze zm.).

Sama możliwość badania przez sąd przepisów o randze podstawowej nie budzi wątpliwości. Ustrojodawca przewidział bowiem, że sprawowana przez sądy administracyjne kontrola obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terytorialnych organów administracji rządowej³⁷. Problem dotyczy łączenia kontroli stosowania i stanowienia prawa przez administrację w ramach jednego postępowania sądowoadministracyjnego, które powinno weryfikować wyłącznie administracyjne stosowanie prawa. Taka sytuacja nie została, moim zdaniem, wystarczająco uregulowana przez ustawodawcę, co stanowi przyczynę sygnalizowanych wyżej trudności. Z drugiej strony, obywatel zyskuje niezwykle kompleksową ochronę, gdyż sądowej kontroli podlega cały stosunek administracyjnoprawny, którego ten obywatel jest podmiotem. Przez „całość” rozumiem relację obywatela z administracją uwarunkowaną nie tylko stosowaniem prawa, ale także jego stanowieniem.

Ustawodawca winien zatem zauważyć kierunek rozwoju sądów administracyjnych oraz związaną z tym trudną sytuację organów administracji. Ewolucji sądownictwa administracyjnego nie można bowiem zmienić, ale można dostosować do niego istniejące instytucje prawne zarówno w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jak i administracyjnym.

³⁷ Art. 184 zd. 2 Konstytucji RP.

Dawid Gregorczyk

Using an administrative law by an administrative court

Summary

The article characterizes the act of using an administrative law by an administrative court in the light of the criteria and scope of the control of an administrative decision taken by it, as well as the basis for an annulment complaint. A verification (court) model of using an administrative law with a model used by the administrative bodies was compared. Analyzing the differences between the norms of supplement in both cases, the attention was paid to the practice of the court going beyond the frames of an administrative usage of law in the case of a denial of using the regulation commonly bidding the very body was associated with.

Dawid Gregorczyk

Die Anwendung des Verwaltungsrechtes durch das Verwaltungsgericht

Zusammenfassung

In seinem Referat schildert der Verfasser die Anwendung des Verwaltungsrechtes durch das Verwaltungsgericht im Lichte der Kriterien und des Bereichs der von ihm ausgeübter Kontrolle über Verwaltungsentscheidungen und der Grundlagen der Kassationsklage. Es werden miteinander verglichen: das (gerichtliche) Verifikationsmodell der Anwendung des Verwaltungsrechtes und das von Verwaltungsorganen verwendete Modell. Nach der Analyse der Unterschiede zwischen den Ergänzungsnormen in beiden Fällen wird darauf hingewiesen, dass das Gericht in der Regel über den Rahmen der Kontrolle über die Anwendung des Verwaltungsrechtes hinausgeht, wenn die Anwendung der allgemein gültigen Rechtsvorschrift, durch die das Organ gebunden war, abgelehnt wird.